

Synthese
Inburgering in Vlaanderen

De effectiviteit, efficiëntie en impact
van het Vlaamse inburgeringsbeleid

Peter De Cuyper, Miet Lamberts & Fernando Pauwels

Onderzoek in opdracht van het Agentschap voor Binnenlands
Bestuur, de VDAB en het Departement Onderwijs



Gepubliceerd door

HIVA – Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (K.U.Leuven)
Parkstraat 47 - bus 5300, B-3000 Leuven
hiva@kuleuven.be - <http://www.hiva.be>

Omslagontwerp: Altera

© 2010 – HIVA-K.U.Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

ISBN 978-90-5550-472-5.
D/2010/4718/5.

INHOUD

Lijst van afkortingen	v
1. Onderzoekssituering en -bevindingen	1
1.1 Situering en onderzoeksvragen	1
1.2 Kernindicatoren efficiëntie, effectiviteit en impact van het inburgeringsbeleid	2
1.3 Inburgering ‘werkt’...	3
1.4 ... maar de effectiviteit kan beter	5
1.5 Impact van beleidsmaatregelen	8
2. Aanbevelingen	10
2.1 Bereik én participatie verhogen	10
2.2 Effectiviteit verhogen + uitval verminderen	11
2.3 Meer maatwerk en doelgerichtheid zijn nog steeds noodzakelijk	13
2.4 De waarde van het attest moet verhoogd worden	14
2.5 Een voorstel tot aanpassing van de flow van het traject	15
2.6 Tot slot: inburgering vindt niet enkel plaats tijdens een inburgerings-traject	17
3. Bibliografie	18

LIJST VAN AFKORTINGEN

AMB:	Arbeidsmarktbeheer
CBE:	Centrum voor Basiseducatie
COVAAR:	Cognitieve Vaardigheidstest
CVO:	Centrum voor Volwassenenonderwijs
HVN:	Huis Van het Nederlands
LO:	Loopbaanoriëntatie
MO:	Maatschappelijke Oriëntatie
NK'er:	Nieuwkomer
NT2:	Nederlands als tweede taal
OB:	Onthaalbureau
OCMW:	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OK'er:	Oudkomer
TB:	Trajectbegeleider of trajectbegeleiding
UTC:	Universitair Talencentrum
VDAB:	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding

1. Onderzoekssituering en -bevindingen

1.1 Situering en onderzoeksvragen

Vlaanderen ontvangt jaarlijks meer dan 20 000 nieuwkomers. Sinds het inburgeringsdecreet van 2004 biedt de Vlaamse overheid aan nieuwkomers die via legale immigratie ons land binnenstromen een aangepast onthaal. Dit onthaal bestaat uit een primair en een secundair gedeelte. Het primaire inburgeringstraject bestaat uit een vormingsprogramma met drie componenten: maatschappelijke oriëntatie, loopbaanoriëntatie en Nederlandse taallessen, ondersteund door trajectbegeleiding. Als de nieuwkomer het primaire traject afrondt, krijgt hij/zij een inburgeringattest en wordt overgedragen naar een reguliere voorziening (secundair traject). Acht onthaalbureaus (3 stedelijke en 5 provinciale) staan in samenwerking met de Huizen Van het Nederlands, opleidingsverstrekkers Nederlands en VDAB in voor de uitvoering van het traject. Ook oudkomers komen sinds 2007 in aanmerking voor dit aanbod.

Decretaal is ingeschreven dat dit beleid om de drie jaar dient geëvalueerd te worden. In voorgaande evaluatie werd de efficiëntie en effectiviteit van het inburgeringsbeleid anno 2005-2006 geëvalueerd. In deze evaluatie stond in een eerste luik de vraag naar de efficiëntie en effectiviteit terug centraal maar dan voor de periode ná de decreetswijziging van 2007. In deze *procesevaluatie* gingen we na in welke mate de verschillende uitvoerders van het inburgeringsbeleid er samen in slagen de doelstellingen van het beleid te realiseren (effectiviteit) en of ze dit op een efficiënte wijze doen. Effectiviteit definiëren we daarbij op een enge wijze, namelijk het behalen van een inburgeringsattest. Het gaat dus om de mate waarin de formele doelstelling van het beleid wordt bereikt. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, werd in de procesevaluatie gebruik gemaakt van een combinatie van semi-gestructureerde interviews, casestudies en de analyse van monitoringsdata. De analyses werden gedaan op de cohorte 2007 of alle inburgeraars die zich in 2007 in een onthaalbureau hebben aangemeld. De evaluatie en resultaten van de evaluatie 2005-2006 werden als referentie en ijkpunt gehanteerd (zie De Cuyper & Wets, 2007).

Op de vraag naar de mate waarin de nieuwkomer ook daadwerkelijk ingeburgerd is en verder integreert, kunnen we via de procesevaluatie geen antwoord geven. Deze vraag staat centraal in de *impactevaluatie*. In de impactevaluatie is nagegaan wat de meerwaarde is van het afgelegde traject voor de inburgeraars en hun naaste omgeving en of en hoe dit bijdraagt tot verdere inburgering en integratie. Dit onderzoek gaat over de inburgeraars van 2005 en 2006. We wilden immers nagaan in welke mate het gevolgd hebben van een inburgeringstraject een impact heeft op het 'ingeburgerd zijn' enkele jaren na datum. Deze vragen werden uit-

gediept aan de hand van kwalitatieve interviews met een selectie van respondenten. Zo werden in 2009 inburgeraars geïnterviewd die in 2005 of 2006 gestart zijn (of hadden kunnen gestart zijn) met een inburgeringstraject om na te gaan waar ze zich bevinden op socio-economisch en sociaal-cultureel vlak en op het vlak van maatschappelijke participatie, drie tot vier jaar na het (al dan niet) starten of afronden van een inburgeringstraject. Daarnaast werd ook via kwantitatieve analyse en koppeling van administratieve databanken nagegaan welke positie de verschillende groepen (niet-starters, afhakers en diegenen die een attest behaalden) enige tijd na het (al dan niet) starten en volgen van het traject, innemen op de arbeidsmarkt.

Het onderzoek resulteerde in vier deelrapporten. In een eerste deelrapport wordt het beleidskader in kaart gebracht met focus op de beleidswijzigingen die sinds 2007 hebben plaatsgevonden. Een tweede deelrapport bevat de procesevaluatie. Een derde deelrapport de impactevaluatie.¹

In wat volgt (het vierde deelrapport) vindt u de geïntegreerde synthese terug van de drie deelrapporten die samen de evaluatie van de effectiviteit, efficiëntie en impact van het inburgeringsbeleid vormen. Deze synthese bevat een korte samenvatting van de rapporten. Op basis van de dwarsverbanden tussen de verschillende rapporten worden daarnaast beleidsaanbevelingen geformuleerd. Let wel, de verschillende deelrapporten hebben hun eigen finaliteit en bevatten op hun beurt telkens uitgebreide conclusies met beleidsaanbevelingen.

1.2 Kernindicatoren efficiëntie, effectiviteit en impact van het inburgeringsbeleid

Onderstaande tabel toont de invulling van de belangrijkste indicatoren, zoals verzameld in het kader van de verschillende deelluiken.

¹ Zie De Cuyper et al. (2010), De Cuyper (2010) en Lamberts & Pauwels (2010).

	2005	2007	Bron
<i>Bereik van het beleid</i>			
- Ratio aanmeldingen/doelgroep ¹	46,7%	53,7%	CEVI & foto KBI
- Aanmeldingen naar doelgroep			Foto KBI
- oudkomers	11 265	1 893	
- nieuwkomers	-	13 857	
<i>Effectiviteit van de flow³</i>			
- Aanmelding - contract	67,1%	76,7%	Cohorte KBI ²
- Recht	60,3%	56,7%	
- Plicht	77,3%	89,6%	
- Contract - attest	64,6%	64,0%	
- Recht	62,2%	55,9%	
- Plicht	67,1%	67,7%	
- Aanmelding - attest	49,1%	49,7%	
- Recht	47,4%	31,5%	
- Plicht	52,1%	61,5%	
<i>Duur traject</i>	7,1 maand	8,3 maand	Cohorte KBI
<i>Efficiëntie traject naar werk</i>			
- Hoofdperspectief professioneel of werkt	63,8%	51,4%	Foto KBI
- % advies uitgebreide LO	73,2%	59,0%	Foto VDAB
- Advies LO - doorstroom LO	43,6%	50,8%	Cohorte VDAB ²
<i>Indicatoren impact</i>	2007		Bron
Werk			KBI-KSZ
- Attest	44,2%		
- Starters	36,8%		
- Niet starters	28,3%		
Werkloos			
- Attest	7,5%		
- Starters	7,1%		
- Niet starters	4,4%		

¹ Enkel Vlaanderen.

² Cohorte KBI en VDAB. Voor het berekenen van de effectiviteit hebben we gebruik gemaakt van cohortes: dit betekent dat we voor alle personen die zich hebben aangemeld in 2005 respectievelijk 2007 zijn nagegaan wat hun toestand was in december 2009 (cohort KBI) of juni 2009 (cohort VDAB).

³ Om de vergelijkbaarheid tussen de verschillende jaren te garanderen, betreft het enkel nieuwkomers.

1.3 Inburgering 'werkt'...

Bij de bevraging naar de impact van het inburgeringsbeleid maakten we een onderscheid tussen personen die een attest behaalden (=attestbehalers), personen

die starten met een traject maar geen attest behalen(=afhakers) en personen die niet met een inburgeringstraject zijn gestart (niet-starters).

In het algemeen zijn de meeste bevroagde starters tevreden over wat ze geleerd hebben. De algemene consensus onder de bevroagde inburgeraars is, dat het volgen van een inburgeringstraject vooral het eerste jaar makkelijker maakt. Voor velen betekent het een sprong voorwaarts. Het volgen van het inburgeringstraject gaf hen een voorsprong op een aantal domeinen op vlak van kennis- en informatieverwerving en -verwerking. We stellen wel vast dat voor een groot aantal kennisdomeinen, de verschillen tussen attestbehalers, afhakers en niet-starters, na een aantal jaren in België, veelal uitgevlakt zijn. Op een aantal andere domeinen zien we ook na enige tijd nog steeds verschillen tussen bevroagde starters en niet-starters (informatie over een aantal rechten en plichten, juridische zaken, het solliciteren voor een job, het verwerven van specifieke informatie rond het gelijkshakelen van een diploma, werking van de gezondheidszorg, ...). Via het inburgeringstraject beschikt men bovendien ook over meer correcte informatie. Zo stelden we vast dat de bevroagde afhakers en niet-starters in mindere mate weten hoe bijvoorbeeld sociale voorzieningen werken of gefinancierd worden of dat ze zelfs incorrecte informatie hebben, incorrecte informatie die ook een invloed kan hebben op het gedrag dat men stelt.

Wanneer we op basis van de kwantitatieve analyses op de gekoppelde databanken KBI-KSZ kijken naar de *socio-economische positie* van de verschillende groepen, (minimum 1 jaar na het starten van het inburgeringstraject (indien gestart)), stellen we vast dat de attestbehalers een groter aandeel werkenden tellen dan de niet-starters en de afhakers. Ook wanneer verschillen tussen de groepen naar geslacht, leeftijd, nationaliteit, opleidingsniveau, verblijfsstatuut en inburgeringscode onder controle gehouden worden, blijven de vastgestelde verschillen tussen de groepen bestaan. Verschillende verklaringen voor deze bevindingen zijn mogelijk, maar het is niet mogelijk om op basis van deze bevindingen uitspraken te doen over oorzaken en gevolgen. Zo zou het kunnen dat personen met de meeste kansen op de arbeidsmarkt, ook de personen zijn die het meest gemotiveerd waren om een attest te behalen. Maar het is evenzeer mogelijk dat deze personen door het afleggen van het inburgeringstraject, hun kansen op de arbeidsmarkt verhoogden.

Op basis van de kwantitatieve analyse zagen we echter ook dat de attestbehalers een groter aandeel werkzoekenden tellen dan de andere groepen. Daarnaast stelden we vast dat een groot aandeel van de niet-starters niet voorkomt in de databestanden van de socialezekerheidsinstellingen (en dus als niet-beroepsactief kunnen beschouwd worden). Zij die gestart zijn met een inburgeringstraject en vooral diegenen die een attest behaald hebben, zijn dus vaker actief op de arbeidsmarkt (hetzij als werkende, hetzij als werkzoekende) en aan het werk dan de niet-starters.

Opmerkelijk: we stelden ook vast op basis van de kwantitatieve analyse dat, éénmaal men aan het werk is, de niet-starters vaker actief zijn in een voltijdse job

en dat hun gemiddeld dagloon hoger ligt in vergelijking tot de andere groepen. Opnieuw zijn verschillende verklaringen mogelijk. Zo zou het kunnen zijn dat deze inburgeraars precies niet gestart of afgehaakt zijn omdat ze een goede job vonden. Het gaat sowieso om een beperkte groep. Uit de interviews bleek immers ook dat verschillende niet-starters spijt hadden dat ze geen traject gevolgd hadden omdat ze zo hun kansen onder andere op de arbeidsmarkt, hadden kunnen vergroten.

Op het vlak van *socio-culturele oriëntatie en maatschappelijke participatie* is de impact van het inburgeringstraject eerder beperkt. Het interetnische contact van de bevroagde inburgeraars is eerder beperkt en dit over de drie groepen heen. Het inburgeringstraject zelf heeft wel een sociale functie voor de inburgeraars: de contacten die tijdens het traject gelegd worden, blijken vaak duurzame contacten. Dit netwerk, weliswaar vnl. bestaande uit andere inburgeraars, is een belangrijke bron van informatie voor een aantal inburgeraars. Ook wat de culturele oriëntatie en maatschappelijke participatie betreft, blijkt niet zozeer het volgen van het inburgeringstraject het verschil te maken als wel andere factoren, zoals het migratiedoel, het statuut, het hebben van kinderen, de mate van taalbeheersing, etc.

Taalbeheersing is een belangrijke, zoniet dé belangrijkste opstap naar inburgering. Ondanks dat dit besef ook bij de inburgeraars leeft, stellen we vast dat drie tot vier jaar na datum, ongeveer de helft van de bevroagde inburgeraars een taalniveau heeft dat het overlevingsniveau niet overstijgt. Het lijkt zo te zijn dat wie echt gemotiveerd is, probeert om goed de taal te leren spreken. Anderen lijken te stoppen nadat ze het vastgelegde minimum bereikt hebben. Ook stellen we vast dat het niveau van taalbeheersing niet enkel correleert met het volgen van taallessen in het kader van een inburgeringstraject. Ook mensen die geen traject hebben gevolgd, kunnen toch de taal leren te beheersen. De persoonlijke motivatie om de taal goed te leren en de nodige randvoorwaarden die vervuld zijn, spelen hierin een grote rol. Ook stellen we vast dat het vinden van een job met Nederlandstalige collega's een doelbewuste (maar daarom niet altijd doeltreffende) strategie is om de taal te kunnen oefenen. Ten slotte valt ook op dat het hebben van kinderen een belangrijke motivator kan zijn om de taal te leren. Toch blijft de eindconclusie dat zowel op vlak van interetnische contacten en maatschappelijke participatie als op vlak van taalbeheersing, een groot deel van de bevroagde inburgeraars nog niet echt grote stappen vooruit gezet hebben.

1.4 ... maar de effectiviteit kan beter

Hoewel het inburgeringsprogramma zijn waarde blijkt te hebben en de effectiviteit doorheen de jaren verbeterd is, wordt het potentieel nog niet ten volle benut.

Het globale beeld ziet er nochtans goed uit. Het beleid streeft een sluitende aanpak na waarbij elke nieuwkomer behorend tot de doelgroep dient bereikt te worden en

zich dus moet aanmelden in het onthaalbureau. Daarnaast komen ook oudkomers in aanmerking voor een traject. In absolute cijfers meldden zich 11 265 inburgeraars in 2005 in de onthaalbureaus, in 2007 waren dit er 16 738 en in 2008 20 411. De onthaalbureaus blijken hun doelpubliek ook beter te bereiken. Het *netto-bereik* van het beleid is de voorbije jaren gestegen van 46,7% in 2005 over 53,7% in 2007 tot 56,7% in 2008. Concreet betekent dit dus dat 56,7% van de potentiële doelgroep van het beleid zich in 2008 is komen aanmelden in het onthaalbureau. De brede invoering van de centrale intake en de verbeterde samenwerking met het HVN in de meeste regio's hebben in dit kader een belangrijke impact gehad. Hoewel dit an sich een positief resultaat is, blijft er nog heel wat potentieel onbenut: nog steeds wordt maar een goede helft van de potentiële doelgroep nieuwkomers bereikt. Ook het bereik van oudkomers blijkt met 1 893 in 2007 en 3 997 in 2008 geen onverdeeld succes. Dit wekt geen verwondering. Het decreet met betrekking tot oudkomers bleef immers lang dode letter: met de OCMW's kwam er pas twee jaar na de inwerkingtreding van het nieuwe decreet een samenwerkingsprotocol, voor ouders met schoolgaande kinderen werden nog geen concrete acties ondernomen ... Ook mét centraal opgelegde samenwerkingsprotocollen is de toeleiding niet evident. Met VDAB bestaat sinds 2007 een samenwerkingsakkoord, maar het aantal doorverwijzingen is zeer beperkt. De oorzaak ligt in het feit dat het niet evident is voor organisaties met een andere kernactiviteit, om de nood aan inburgering in te schatten. Een belangrijk knelpunt is dan ook het gebrek aan een instrument om de nood aan inburgering in te schatten.

Niet enkel het bereik van inburgering steeg, ook de *participatie* zelf. De participatie definiëren we als het aantal aangemelde inburgeraars dat ook start met een inburgeringstraject. In 2005 tekenden 67% van de aangemelden een contract, in 2007 was dit 76,7%. De verplichting bleek daarbij effectief, zonder dat er een sanctie was aan verbonden: 89,7% van de verplichte inburgeraars tekenden immers een contract. Voor de rechthebbenden is er een grote variatie naar participatie tussen de onthaalbureaus: blijkbaar weten enkele onthaalbureaus rechthebbenden beter te overtuigen dan anderen. De beleidsmaatregelen zorgden wel voor een grotere participatie, maar niet voor een hogere *effectiviteit*: 35% van diegenen die een contract ondertekenden behaalden hun attest niet, in 2005 was dit eveneens 35%. Als we de globale score aanmelding – attest bekijken, is de score voor 2007 ongeveer gelijk aan deze van 2005: in 2005 haalde 49,1% van diegenen die zich aanmelden een attest, in 2007 is dit 49,7%. Ook hier dus nog steeds heel wat onbenut potentieel.

Deze cijfers wekken enige verwondering. Op het vlak van *efficiëntie* is de samenwerking tussen en binnen de uitvoerende organisaties immers verbeterd. Op het *mesoniveau* valt vooral de betere samenwerking tussen het HVN en de aanbodsvertrekkers NT2 op. De regierol van het Huis wordt erkend met als gevolg een betere afstemming van het aanbod, een bijna veralgemeende invoering van de

centrale intake en in de helft van de regio's zelfs een sterk geïntegreerd samenwerkingsverband waarbij de Huizen de inschrijving in de scholen voor zich nemen. Ook de samenwerking tussen het OB en VDAB lijkt in de meeste regio's te zijn verbeterd. In dit kader wordt er ondermeer op gewezen dat het afsprakenkader met het OB duidelijker is en ze hun regierol nu beter opnemen in functie van doorverwijzing en uitval. Toch zijn er nog enkele knelpunten. De situatie waarbij OB's met verschillende aanspreekpunten per provincie moeten overleggen, wordt als weinig bevorderend voor de samenwerking beschouwd. Door de VDAB-aanspreekpunten wordt dan weer gewezen op het gebrek aan continuïteit in de personeelsbezetting bij het onthaalbureau. De verbeterde samenwerking op mesoniveau biedt daarnaast geen garanties voor het microniveau, waar in bepaalde regio's nog altijd een zeker wantrouwen heerst. De samenwerking op mesoniveau tussen de Huizen en de onthaalbureaus laten een gemengd beeld zien naargelang de regio. Algemeen stellen de huizen dat het niet altijd evident is om een middenweg te vinden tussen de inburgeringslogica en de 'onderwijs - NT2'-logica. Het feit dat in enkele regio's de onthaalbureaus zelden aanwezig zijn op het NT2 overleg en de RVB van het HVN bevordert het wederzijds begrip in dit kader niet. Het heeft bovendien ook consequenties voor de operationele werking: een gebrek aan een doorverwijzingsleidraad HVN-OB, de afstemming met betrekking tot de permanenties in de loketten en van het aanbod MO-NT2 verloopt in deze regio's minder vlot. Dit heeft tot gevolg dat inburgeraars soms uit hun cursus Nederlands worden gehaald. In andere regio's verloopt deze samenwerking dan weer goed. Continuïteit in de personeelsbezetting blijkt in dit kader een belangrijke kritische succesfactor te zijn.

Ook het globale beeld met betrekking tot de *processen* of de *flow* lijkt positief. Uit vorige evaluatie kwam onder meer het gebrek aan systematische opvolging en het feit dat de screening van VDAB te vroeg kwam, naar voor (zie De Cuyper & Wets, 2007). Het onthaalbureau heeft als regisseur van het primaire traject met succes werk gemaakt van de doorgeleiding naar de cursus MO. Ook bestaan er heel wat initiatieven om de opvolging te systematiseren, al blijken die in heel wat OB's nog in de implementatiefase te zitten. Daarnaast blijkt ook de plaats van de VDAB-screening verschoven tot na het onderdeel werk in MO of na MO of zelfs na NT2. Dit om uitval te vermijden. Dit blijkt echter niet het nodige effect te ressorteren. De uitval daalde maar in beperkte mate: in 2005 kreeg 43,6% van de inburgeraars met loopbaanadvies LO, in 2007 was dit 50,8%. Opvallend is wel dat het aantal screenings bij VDAB verhoudingsgewijs sterk is gedaald: in 2005 ging meer dan de helft van de inburgeraars op screening bij VDAB, in 2008 is dit geen kwart meer. Een belangrijke verklaring is dat er meer werkenden zijn. Daarnaast lijkt een belangrijke shift te hebben plaatsgevonden met betrekking tot de plaats en de rol van VDAB in het traject: in 2005 werd iemand die wilde werken automatisch doorgestuurd naar VDAB, nu wordt VDAB door bepaalde trajectbegeleiders vaak als één van de mogelijke opties gezien. In dit opzicht neemt de trajectbegeleider

van het onthaalbureau de eigenlijke rol van VDAB over en wordt ook regisseur wat werk betreft. Een belangrijk knelpunt in vorige evaluatie tot slot was de informatie-uitwisseling met de aanbodsverstrekkers Nederlands. Hoewel dit door een koppeling tussen de databanken van het OB en de aanbodsverstrekkers nu in enkele regio's vrij vlot verloopt, is dit in andere regio's nog steeds niet het geval. In enkele regio's duurt het door de grote instroom bij inschrijfmomenten een aantal maanden voor de trajectbegeleider weet of iemand al dan niet met zijn cursus is gestart. Daarnaast blijkt de frequentie van gegevensuitwisseling over afwezigheden te laag om preventief te kunnen optreden. In regio's waar dit wél voldoende frequent gebeurt (één of tweemaal per week) blijkt het onthaalbureau dan weer niet altijd onmiddellijk actie te ondernemen. Globaal bekeken is er dus een stap vooruit gezet, al blijven er een aantal hardnekkige knelpunten bestaan.

Dit brengt ons terug bij het knelpunt van de grote uitval in 2007. Het feit dat er geen vooruitgang is geboekt ten aanzien van 2005 ondanks de betere efficiëntie is mogelijk te wijten aan de goede economische conjunctuur in 2007 en het feit dat personen die Nederlands wensten te volgen een contract tekenden om zo hun vrijstelling van inschrijvingsgeld te bekommen, zonder daarbij de intentie te hebben het traject te volgen. Daarnaast lijken er ondanks de betere samenwerking en de hogere efficiëntie toch een aantal meer fundamentele knelpunten te bestaan:

- de gegevensuitwisseling tussen de verschillende partners staat nog altijd niet op punt;
- de trajecten zijn op enkele uitzonderingen na nog altijd niet doelgericht vormgegeven;
- de naadloosheid van de trajecten blijft een knelpunt, zeker voor loopbaanoriëntatie;
- de opvolging van de inburgeraars vanuit het onthaalbureau blijft in heel wat regio's problematisch;
- daarnaast zijn er ook knelpunten bij de nieuwkomers zelfs, vooral kinderopvang en werk blijven een zeer belangrijke reden tot uitval of niet participatie.

In de aanbevelingen gaan we dieper in op de wijze waarop deze knelpunten kunnen geremedieerd worden.

1.5 Impact van beleidsmaatregelen

Voor we overgaan tot de beleidsaanbevelingen, vatten we tot slot kort de impact van enkele beleidsmaatregelen samen die tot doel hadden de participatie aan het inburgeringsbeleid te verhogen.

Een belangrijke wijziging in het decreet van 2007 was het feit dat *oudkomers* nu ook in aanmerking kwamen voor inburgering. De impact hiervan blijft alsnog beperkt

door het feit dat dit decreet lang dode letter bleef en door het ontbreken van een screeningsinstrument die de behoefte aan inburgering kan detecteren.

Daarnaast werd de *verplichte* doelgroep sterk uitgebreid. Effectieve sancties kwamen er pas sinds maart 2009. Opvallend is wel dat de verplichting werkt om inburgeraars te overtuigen in een traject te stappen: 89,7% van de verplichte inburgeraars stapt in 2007 in tegenover 56,7% van de rechthebbenden. De verplichting blijkt dus effectief, zonder dat er een sanctie aan verbonden was. Dit geldt ook voor de uitval tijdens het traject: de verplichten blijken zowel in 2005 als 2007 minder uit te vallen dan de rechthebbenden: ongeveer 67% van de verplichten die een contract ondertekenden haalden een attest. Opvallend is wel dat de uitval van rechthebbenden in 2007 duidelijk is gestegen: 44,1% viel uit in 2007 tegen 37,8% in 2005. Om de impact van het nieuwe boetebesluit na te gaan op de uitval tijdens het traject, kwam de evaluatie te vroeg.

In het decreet werd ook het concept 'regelmatige deelname' aan het inburgeringstraject anders gedefinieerd. Het gaat niet langer om het aantal keer afwezig zijn maar om een percentage: verplichte inburgeraars kunnen gesanctioneerd worden als ze minder dan 80% aanwezig zijn tijdens een onderdeel van het vormingsprogramma, voor rechthebbende inburgeraars is dat 50%. Tussen de regio's blijken er grote verschillen te zijn in zowel het tijdig doorgeven van afwezigheden als in de actie die de trajectbegeleider onderneemt bij afwezigheid. Sinds het boetebesluit van maart 2009 maken inburgeraars kans op reële sancties bij onregelmatige deelname. De verschillende uitvoeringspraktijken impliceren dat de inburgeraar naargelang de regio waarin hij terechtkomt, meer of minder kans zal maken op een sanctie. Vooral de zwakste groepen zullen hier het slachtoffer van zijn. Een betere stroomlijning lijkt in dit opzicht noodzakelijk.

Om *werkenden* toe te laten aan een traject deel te nemen, werden 'flexibele' trajecten voorzien. Concreet betekent dit dat deze personen maar een bepaald percentage van het traject dienen aanwezig te zijn. Deze trajecten blijken hun doel voorbij te schieten. Ze zijn ten eerste niet compatibel met de nieuwe MO-methodiek. Bovendien zijn er geen minimumpercentages van aanwezigheid gedefinieerd zodat er vragen kunnen worden gesteld bij de impact van de cursus. Positief is wel dat de meeste onthaalbureaus hier een oplossing hebben voorzien door een verkorte weekend- of avondcursus MO te organiseren.

Een deels met inburgering gerelateerde beleidswijziging was het *decreet volwassenenonderwijs*; in dit kader werd een vrijstelling inschrijvingsgeld NT2 verleend aan inburgeraars die een inburgeringscontract ondertekenden. Deze maatregel heeft een niet onaanzienlijke impact op het bereik, de participatie en de uitval. Wat het bereik betreft, bleek deze maatregel voor educatief consulenten van het HVN een belangrijk geheugensteuntje te zijn om inburgeraars door te verwijzen naar het OB, voor de inburgeraars was dit een reden om naar het aanbod van het OB te

gaan luisteren en een contract te ondertekenen. Een minder positief effect van deze maatregel is het feit dat personen die Nederlands wensten te volgen een contract tekenden om zo hun vrijstelling van inschrijvingsgeld te bekomen, zonder daarbij de intentie te hebben het traject te volgen.

2. Aanbevelingen

2.1 Bereik én participatie verhogen

Een goede helft van de nieuwkomers wordt bereikt, driekwart van de bereikten start effectief. Uit de impactevaluatie bleek dat heel wat niet-starters spijt hadden dat ze geen traject gevolgd hebben omdat ze op die manier onder meer hun kansen op de arbeidsmarkt konden vergroten. Daarnaast stelden we vast dat een groot aandeel van de niet-starters niet voorkomt in de databestanden van de socialezekerheidsinstellingen. Deze groep start niet en vindt blijkbaar zijn weg niet steeds zelf naar de arbeidsmarkt. Het bereiken van deze doelgroep lijkt dus niet onbelangrijk. Om dit bereik te verhogen, lijkt het een positieve zaak dat de onthaalbureaus sinds 2009 de regie krijgen over de toeleiding. Het bereiken van inburgeraars is echter één zaak, het overtuigen om te participeren een andere. Om het bereik en de participatie verder te vergroten, formuleren we volgende aanbevelingen:

- het netto-bereik van nieuwkomers varieert tussen de 37,4% en 74,6% naar gelang het onthaalbureau. Om tot een hoger bereik te komen, is het noodzakelijk dat enkele onthaalbureaus sterker investeren in de samenwerking met het HVN. Het ter beschikking stellen van eenvoudige doorverwijzingsschema's lijkt hierbij het minimum. Op centraal niveau kan hierbij ondersteunend worden gewerkt;
- een specifiek knelpunt vormen personen die zich komen aanmelden, maar nog geen verblijf van drie maanden hebben. Deze personen worden doelgroep maar kunnen nog geen contract tekenen bij het OB en dus ook geen vrijstelling van inschrijvingsgeld bekomen. Deze groep blijkt men moeilijk terug op het onthaalbureau te krijgen. De vrijstelling van inschrijvingsgeld, ook al zijn ze al met hun cursus Nederlands begonnen, kan een manier zijn om deze groep terug naar het OB te brengen;
- oudkomers zijn in tegenstelling tot nieuwkomers niet op centraal bijgehouden lijsten terug te vinden. Voor de toeleiding zijn onthaalbureaus dan ook afhankelijk van partnerorganisaties. In dit kader:
 - ontwikkel een eenvoudig screeningsinstrument die de nood aan inburgering bepaalt of de nood aan verdere screening detecteert;
 - sensibiliseer en overtuig uitvoerende medewerkers in de partnerorganisaties van het nut en de meerwaarde van inburgering. Een screeningsinstrument an sich is onvoldoende. Contactambtenaren hebben immers vaak heel

wat discretionaire ruimte en zullen pas doorverwijzen als ze vinden dat het aanbod ook nuttig en noodzakelijk is voor hun klanten;

- ook oudkomers zelf dienen overtuigd te worden van de meerwaarde van inburgering. Inburgering kan nuttig zijn voor oudkomers. Vaak beschikken ze wel over kennis maar soms over foutieve kennis of kennis in beperkte domeinen. Voor deze groep kan het tevens belangrijk zijn te peilen naar de reeds verworven kennis, om mogelijk foutieve kennis te kunnen remediëren. Een screeningsinstrument objectificeert hun nood aan inburgering en kan een belangrijk argument zijn om deze groep te overtuigen.
- de onthaalbureaus moeten werk maken van het promoten van hun aanbod om rechthebbenden (en dus ook oudkomers) te overtuigen. ‘Inburgering’ is immers een vaag concept. Ze dienen de meerwaarde van hun aanbod meer in de verf te zetten. Hiertoe kunnen centraal enkele tools worden uitgewerkt en goede praktijken uitgewisseld. Een optie zou kunnen zijn om de doelgroep zelf in te zetten: via hun eigen ervaringen kunnen ze het belang van inburgering illustreren.

2.2 Effectiviteit verhogen + uitval verminderen

De uitval in het traject blijft met 35% veel te hoog. De oorzaken van deze uitval zijn zowel op organisatorisch vlak als bij de inburgeraar zelf terug te vinden (persoonlijke en socio-economische redenen). In dit kader kunnen we volgende aanbevelingen formuleren:

- persoonlijke factoren:
 - een belangrijk knelpunt is en blijft het gebrek aan voldoende capaciteit en een goede inzet van kinderopvang. Dit knelpunt is sterker geworden sinds de verplichting in voege is voor gezinsherenigers en -vormers. Geef de onthaalbureaus als regisseur van het primaire traject dan ook de mogelijkheid om zelf kinderopvang te organiseren tijdens het gehele primair traject.
- socio-economische factoren:
 - socio-economische factoren blijken een belangrijke factor bij uitval: het vinden van werk en vooral ook de noodzaak tot het vinden van werk bij gebrek aan een vervangingsinkomen. Opvallend is wel dat een aantal respondenten achteraf aangaf spijt te hebben te zijn gaan werken zonder het traject af te ronden. Voor deze groep is een specifieke aanpak en aanbod noodzakelijk:
 - besteed zeker bij de doelgroep zonder vervangingsinkomen veel aandacht aan de trajectbepaling, maak daarbij een onderscheid tussen doelstellingen op korte en op lange termijn. Het voorzien van een concrete ‘target’ of doel op lange termijn, kan de motivatie van de werkende inburgeraar sterk bevorderen;

- voorzie een kort avondaanbod loopbaanbegeleiding voor inburgeraars die werken en doelstellingen hebben op lange termijn. Integreer dit eventueel in de cursus MO;
- voorzie in elk onthaalbureau een aangepast avond- en weekendaanbod maatschappelijke oriëntatie;
- benadruk tot slot sterk het belang van het inburgeringstraject, hoe het bijdraagt tot het doel van verdere inburgering en integratie, en illustreer dit met eventuele voorbeelden uit de doelgroep.
- organisatorische factoren:
 - de tendens om een systematische opvolging te voorzien in de OB's is een positieve zaak en kan ertoe bijdragen om latente uitvalsfactoren op te sporen en aldus preventief rond uitval te werken. Het is echter niet voldoende. Deze opvolging dient gepaard te gaan met het ontwikkelen van handvatten voor de trajectbegeleiders (wat moet in welk gesprek worden besproken) en het aanleren van specifieke vaardigheden inzake gesprekstechnieken, het opsporen van belemmeringen ...;
 - als er uitval plaatsvindt, is snel reageren belangrijk. Het vormt de basis voor gerichte vervolgacties. Belangrijk is hier een adequate informatievoorziening. Vooral bij de cursus Nederlands ligt dit nog altijd moeilijk. De vooropgestelde uitwisseling van twee keer per week, wordt maar in enkele regio's gerealiseerd. De huidige frequentie van informatie-uitwisseling met de aanbodverstrekkers voldoet in de meeste regio's nog niet om een snelle en gerichte opvolging van uitval mogelijk te maken. De oorzaak ligt niet enkel bij het CVS maar evenzeer bij diegenen die moeten registreren. Een performant cliëntvolgsysteem kan hier een oplossing bieden. Binnen dit systeem zou de frequentie van gegevensuitwisseling kunnen gedifferentieerd worden naargelang de intensiteit van de cursus. Voor een cursus met één lesmoment per week zou een tweewekelijkse gegevensoverdracht bijvoorbeeld kunnen volstaan;
 - niet enkel de aanbodverstrekkers zijn echter de oorzaak van een niet altijd even adequate opvolging bij uitval: ook de bereidheid tot het ondernemen van actie is sterk verschillend tussen de onthaalbureaus: het continuüm varieert tussen direct telefoneren bij de melding van uitval tot het nagaan na de cursus Nederland of iemand al dan niet regelmatig heeft deelgenomen. Hier ligt een verschillende visie aan de basis: enkele trajectbegeleiders stelden dat de inburgeraar al tijdens zijn primaire traject zelfredzaam moest zijn, anderen vonden van niet. Het benadrukken dat het primaire traject zelfredzaamheid tot doel heeft, lijkt hier niet onbelangrijk, samen met het voorzien van systematische richtlijnen met betrekking tot de snelle opvolging van uitval;
 - tot slot is niet enkel de uitval tijdens de cursus van belang, maar dient het onthaalbureau ook zicht te hebben op wie al dan niet start met de cursus. Versterk daarom de regierol van het HVN door ze de bevoegdheid te

geven in elke regio de inschrijvingen bij de aanbodverstrekkers te verzorgen.

2.3 Meer maatwerk en doelgerichtheid zijn nog steeds noodzakelijk

Uit de impactevaluatie bleek dat de groep van inburgeraars een diverse groep is. Spreken over ‘de inburgeraar’ doet afbreuk aan de verschillen die er binnen de groep van inburgeraars bestaan. We stelden vast dat het aanbod volgens de inburgeraars niet altijd voldoende rekening hield met hun profiel en de diversiteit binnen de groep inburgeraars, waardoor de trajecten aan efficiëntie inboetten en personen minder gemotiveerd waren om deel te nemen. Dit bleek ook uit de procesevaluatie. Het geleverde maatwerk is vooral aanbodgericht en wordt geleverd op volgende aspecten: instroommomenten, niveaugroepen, taal, intensief/niet intensief. Een eerste knelpunt in dit kader is dat het aanbod voornamelijk gericht is op de ‘gemiddelde inburgeraar’. De uiteenlopende interessevelden en kennisbehoeften van de nieuwkomers weerspiegelen zich nog onvoldoende in het aanbod. Inburgering is daarnaast breder dan de vormingspakketten, in dit kader is er nog altijd weinig sprake van vraaggericht en inhoudelijk maatwerk ondanks de diversiteit van de groep: er wordt geen plan afgesloten in functie van de doelstellingen van de inburgeraar, de focus blijft in de meeste onthaalbureaus op het primaire traject liggen. Enkele onthaalbureaus trachten de shift te maken om een meer vraaggerichte benadering voor te staan, andere dan weer niet. Achterliggend blijkt een verschil in visie tussen de onthaalbureaus op trajectbegeleiding: sommigen vertrekken vanuit een meer aanbodgerichte benadering, anderen vanuit een meer vraaggerichte benadering.

Aanbevelingen

- Het verbreden van de mogelijkheden voor een meer vraaggestuurd aanbod is van belang. Dit kan gericht zijn op uitstroom naar werk, opleiding of maatschappelijke participatie. In dit opzicht kan gedacht worden aan het betrekken van externe partijen. Deze worden nog onvoldoende of helemaal niet betrokken bij de invulling van het inburgeringsprogramma. We kunnen in dit kader bijvoorbeeld denken aan de ‘derdensector’. In dit kader is het belangrijk dat de trajectbegeleider een goede kennis heeft van de sociale kaart.
- Bij de screening zelf blijven heel wat vragen bestaan. De perceptie leeft dat VDAB vooral toeleidt naar het eigen aanbod. Meer fundamenteel is de vraag naar de neutraliteit: VDAB is expert en regisseur maar ook actor met een eigen aanbod. Daarnaast worden ook vragen gesteld bij de diepgang van de VDAB-screening. Om de nodige diepgang in de VDAB-screening in te brengen en de belangen van de inburgeraar te bewaken, lijkt een co-screening VDAB-OB aangewezen waar mogelijk. Het bevordert daarnaast ook de communicatie en samenwerking tussen de verschillende contactambtenaren.

- Het project analfabeten in Antwerpen is een voorbeeld van hoe wél doelgericht en geïntegreerd kan gewerkt worden: vanaf het begin van het traject staat duidelijk vast waar men naar toewerkt, ook het trajectverloop is vanaf de start duidelijk, de inburgeraar weet perfect wat hij kan verwachten. Bovendien lopen primair en secundair traject naadloos in elkaar over. De uitval in deze trajecten is klein. Onderzoek dan ook of elementen uit deze benadering niet kunnen overgebracht worden naar de reguliere werking.

2.4 De waarde van het attest moet verhoogd worden

De waarde van een inburgeringsattest is beperkt. In dit kader werd onder meer vastgesteld dat de aanwezigheid tijdens de lessen MO niet altijd een garantie was dat de informatie ook effectief werd opgepikt. Daarnaast dient men het niveau 1.1 niet te behalen om een attest te krijgen. Het behalen van deze niveaus blijkt ook relatief: een niveau 1.1 in de stad Antwerpen, kan bijvoorbeeld als onvoldoende worden beschouwd in de provincie Antwerpen. Het attest zegt dus niks over het effectief ingeburgerd zijn.

Dit heeft consequenties op verschillende niveaus. Het ondergraaft de waarde en dus ook het civiel effect van het inburgeringsattest: het zegt enkel dat de inburgeraar formeel aanwezig was, maar niet of hij/zij ook iets van het programma heeft opgestoken. Daardoor kampen de onthaalbureaus ook met een 'accountability' probleem: niemand kan aangeven wat de onthaalbureaus nu juist bijdragen tot de doelstelling van het beleid: namelijk de 'inburgering' van de nieuw- of oudkomer.

Aanbevelingen

- Ontwikkel een MO toets. Naar inhoud van het instrument is het belangrijk een onderscheid te maken tussen prioritaire kennisdomeinen (wetgevend kader, huurcontract, arbeidscontract, solliciteren, vakbond, etc.) met inbegrip van kennisdomeinen die enkel of voornamelijk via expliciete toelichting kunnen verworven worden, en eerder nuttige kennisdomeinen tijdens de lessen MO. Het evaluatiemoment naar het einde van de cursus MO dient dus na te gaan of de inburgeraars alle prioritaire informatie geleerd hebben.
- Ontwikkel een remediëringaanbod voor de inburgeraars die niet slagen voor de MO toets.
- Werk op termijn aan een financiering van de onthaalbureaus die de resultaten op de MO toets in rekening brengen. Op deze manier worden de onthaalbureaus afgerekend op hun kernactiviteit. Het komt meteen ook tegemoet aan de verzuchting dat er te veel wordt afgerekend op kwantiteit en te weinig op kwaliteit. Dit impliceert dus het definiëren van eindtermen en de invoering van (gedeeltelijke) resultaatsfinanciering.

- Introduceer een resultaatsverbintenis voor NT2, maar differentieer wel de doelstellingen NT2 gekoppeld aan het attest. De invoering van een lineaire resultaatsverbintenis voor alle groepen is immers nadelig voor de zwaksten. Ga daarom uit van het te verwachten niveau gegeven een bepaald scholingsniveau in een welbepaald aantal uren. Concreet zou bijvoorbeeld van een hooggeschoolde mogen verwacht worden dat hij in 240 uur een niveau 1.2 haalt, van een laaggeschoolde is dit dan 1.1 en van een analfabeet bepaalde submodules binnen het niveau 1.1.
- Zorg voor veralgemeende en makkelijk hanteerbare niveaubepalingen. Op dit moment zijn de verschillende niveaus sterk verschillend. Dit bemoeilijkt de afstemming van de verschillende pakketten en ondergraft de waarde van een bepaald taalniveau (cf. inburgeringscertificaat). De niveaubepalingen dienen en kunnen mogelijk gedifferentieerd worden naargelang het om een CBE of CVO gaat.

2.5 Een voorstel tot aanpassing van de flow van het traject

Op basis van onze bevindingen in de huidige proces- en impactevaluatie en rekening houdend met knelpunten die blijven doorwerken sinds de periode 2005-2006 suggereren we een alternatieve flow:

- *screening* door het onthaalbureau en het HVN. Voor inburgeraars met een professioneel perspectief wordt standaard een inschrijving bij VDAB voorzien, ook voor diegenen die aangeven geen begeleiding van VDAB te wensen. In de provinciale gebieden lijkt het aangewezen om het onthaalbureau het basisdossier bij VDAB te laten aanmaken. Deze inschrijving heeft als voordeel dat men na verloop van tijd aanspraak kan maken op tewerkstellingsbevorderende maatregelen. Daarnaast wordt men gelabeld. Dit betekent dat personen die zich na verloop van tijd bedenken en zich toch in de werkwinkel gaan inschrijven, bij een inwerkingsconsulent terecht komen. In het andere geval bestaat de kans dat ze in de reguliere werking belanden en dus een minder passend aanbod krijgen;
- *MO*: het huidige aanbod kan behouden blijven maar dan aangevuld met een stuk LO. Op dit moment is er een stuk overlap tussen beide door een integratie kan dit weggewerkt worden. Het stuk LO zou mogelijk deels door een VDAB consulent kunnen gegeven worden. Hierbij kunnen bijvoorbeeld de verschillende sectoren en zoekkanalen aan bod komen. Voor de personen die zeer snel aan het werk willen, zou mogelijk een beperkte aanvullende module sollicitatietraining kunnen worden voorzien. Het argument dat het stuk rond 'werk' minder van belang is voor de groep met socio-cultureel perspectief gaat gezien onder meer de Vlaamse activeringsdoelstellingen (zie Pact 2020) en de noodzaak de werkzaamheidsgraad te verhogen in het kader van de toenemende vergrijzing, niet op. In dit opzicht lijkt het juist een opportuniteit om potentieel niet-actieven kennis te laten maken met enkele arbeidsmarktgerela-

teerde thema's. Voor inburgeraars die reeds aan de slag zijn, dient een verkort aanbod op maat te worden ontwikkeld die werkgerelateerde thema's en de prioritaire kennisdomeinen bevat;

- een korte *MO-toets*: voor de inburgeraars die niet slagen wordt een individueel remediërsaanbod voorzien;
- een *co-gesprek* tussen VDAB consulent en trajectbegeleider voor personen met professioneel perspectief. De wensen van de inburgeraar kunnen in rekening gebracht worden en de verschillende mogelijkheden worden er geschetst. De persoonlijke contacten tussen TB en consulent VDAB kunnen de verdere samenwerking in het traject faciliteren;
- *Nederlands*: uit het onderzoek blijkt dat een goede taalbeheersing sterk mediërend kan werken naar het verbeteren van de positie van inburgeraars op verschillende maatschappelijke domeinen. Leg de lat daarom hoger dan 1.1 voor diegenen die daarvoor de capaciteiten hebben. Concreet kan uitgegaan worden van een pakket van 240 uur. Hoog- en hoogstgeschoolden dienen een niveau 1.2 te halen, laagstgeschoolden een niveau 1.1. Voor analfabeten kan uitgegaan worden van modules binnen 1.1 of een inspanningsverbintenis.
- een tweede *co-gesprek* onder regie van de trajectbegeleider na het Nederlands. In dit gesprek kunnen verschillende personen betrokken worden. Denken we aan de VDAB trajectbegeleider, een educatief consulent en de OCMW assistent. Dit gesprek heeft niet enkel als doel het primaire traject af te sluiten, maar vooral de doorstart te maken naar het secundaire traject. Dit is ook noodzakelijk:
 - drie tot vier jaar na het inburgeringstraject blijkt immers dat het Nederlands van de helft van de respondenten het overlevingsniveau niet overstijgt. De educatief consulent kan in het co-gesprek het belang van verdere taalverwerving benadrukken en de verschillende mogelijkheden met betrekking tot aanbod schetsen;
 - VDAB: in het geval de inburgeraar een traject naar werk volgt, neemt VDAB de regie over het secundaire traject verder op;
 - door enkele respondenten wordt de OCMW-assistent vermeld als de enige vertegenwoordiger van een publieke instantie, die de inburgeraars na het inburgeringstraject verder helpt. De band met het OCMW is voor bepaalde inburgeraars permanent en blijft langer bestaan dan de band met het onthaalbureau. Het lijkt dan ook belangrijk de eventuele OCMW assistent te betrekken bij dit tweede co-gesprek. Mogelijk kan de OCMW assistent dan optreden als regisseur van het secundaire traject. Daartoe dienen ze wel toegerust te worden rond specifieke inburgeringsgerelateerde thema's en een zicht hebben op het aanbod in zowel het primaire als het secundaire traject.
- attestering: om te stimuleren dergelijk co gesprek te voeren, is het uitreiken van een attest enkel mogelijk na het voeren van het tweede co-gesprek.

Uit de voorgestelde flow komt onze visie op de rol van de trajectbegeleider naar voor. De trajectbegeleider zien we als een ‘casemanager’ die in co-productie met verschillende organisaties het toekomstperspectief van de inburgeraar realiseert. Dit impliceert een bredere aanpak dan de beperktere opvatting van ‘trajectbewaking’ waarbij de focus voornamelijk ligt op het aaneenschakelen van de standaardpakketten.

In dit model hebben we daarnaast geopteerd om het pakket loopbaanoriëntatie niet langer een plaats te geven in het primaire traject. Ondanks verschillende aanpassingen in het traject blijft de uitval immers zeer groot. Dit om een aantal structurele redenen:

- in provinciale gebieden blijft het een knelpunt voor VDAB om groepen loopbaanoriëntatie vol te krijgen. De trajecten in de provinciale gebieden zijn dan ook niet altijd naadloos. Zeker voor inburgeraars die snel aan de slag willen zijn de doorlooptijden vaak te lang. Tenzij men in bepaalde regio’s naar een individueel aanbod gaat, lijkt dit knelpunt niet onmiddellijk te remediëren;
- om de inburgeraar te motiveren en gemotiveerd te houden, lijkt het noodzakelijk om een zicht te geven op het concrete aanbod zodat men weet waar men de komende maanden aan toe is. Knelpunt is dat dit niet mogelijk is voor VDAB omdat een niveau 1.1 vereist is om in te stappen. Het feit dat men geen concreet perspectief heeft, leidt tot uitval. Dit knelpunt kan ook niet onmiddellijk geremedieerd worden;
- daarnaast lijkt het ook niet rechtvaardig dat personen die een extra pakket volgen, beboet kunnen worden voor het volgen van dit extra pakket.

Opvallend tot slot is dat men in de praktijk vaak al spreekt over het ‘secundaire traject’ als men het over loopbaanoriëntatie heeft. In dit opzicht lijkt het verschuiven van het pakket loopbaanoriëntatie naar het secundair traject het bestendigen van bestaande praktijken. Inhoudelijk zou dit een vrij korte module kunnen zijn waarbij de individuele oriëntatie van de inburgeraar centraal staat.

2.6 Tot slot: inburgering vindt niet enkel plaats tijdens een inburgeringstraject

‘Het inburgeringstraject duurt lang, misschien wel even lang als het leven in de nieuwe maatschappij’ (1, attest, M, 41, Kongo, erkend vluchteling, HO)

Inburgeren verloopt niet enkel langs het inburgeringstraject dat mensen volgen. Het inburgeringsproces stopt ook niet bij het behalen van een inburgeringsattest. Een traject blijkt een facilitator om mensen op weg te zetten in hun inburgering, maar het is vaak niet de enige weg. Dat blijkt uit de ‘informele trajecten’ die inburgeraars doorlopen naast het formele traject. Ze volgen taallessen, leren van vrienden of familie hoe bepaalde zaken werken, etc.

Toch is het belangrijk dat binnen het inburgeringstraject en inburgeringsbeleid de eerste belangrijke bouwstenen voor het verdere inburgeringsproces aangereikt worden. Inburgeraars dienen op het einde van het traject gewapend te zijn om zich verder te kunnen inburgeren en integreren op de verschillende domeinen van de samenleving. Het belang van verdere taalverwerving dient benadrukt te worden en instrumenten hiertoe dienen aangereikt te worden. Naast het belang van opleiding, werk en het creëren van kansen en mogelijkheden hiertoe, dient ook het belang van verdere maatschappelijke en socio-culturele participatie, interetnische contacten, ... meegegeven te worden. Het voorzien van mogelijkheden voor verdere opvolging en ondersteuning kan hierbij een belangrijk element vormen.

Het inburgeringsbeleid blijft echter sterk gericht op de inburgeraar en richt zich minder op de wijzigingen die er zouden moeten plaatsvinden in de ontvangende samenleving. Het wordt ook voor de inburgeraars te weinig zichtbaar gemaakt wat Vlaanderen allemaal doet om zich open te stellen voor hen. Het wederzijdse aspect van inburgering blijft in hun ogen te vaak een dode letter.

Ook al is de inburgeraar goed gewapend om verdere stappen naar verdere integratie aan te vangen, de ontvangende maatschappij dient hiervoor open te staan en hier ook openheid voor te creëren, op verschillende domeinen.

3. Bibliografie

De Cuyper P. & Wets J. (2007), *Diversiteit in integratie: Een evaluatie van de vormgeving, efficiëntie en effectiviteit van het Vlaamse Inburgeringsbeleid*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 116 pp.

De Cuyper P., Lamberts M., Pauwels F. & Vets C. (2010), *Inburgering in Vlaanderen: het institutioneel kader in kaart gebracht*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

De Cuyper P. (2010), *Het inburgeringsbeleid in Vlaanderen: de efficiëntie en effectiviteit geëvalueerd*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Lamberts M. & Pauwels F. (2010), *De impact van inburgering*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Wets J. (2007), *Wat is inburgering in Vlaanderen? Conceptnota 'inburgering' in het kader van het VIONA-onderzoek 'Evaluatie van de inhoudelijke en financiële aspecten van het Vlaamse inburgeringsdecreet'*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 33 pp.